

連載
第2回

防災監のための危機管理講座

危険物保安技術協会理事 小林 恭一*

協力 長岡市長 森 民夫

今回は、いざ大規模災害が発生した場合に、自治体として最初に行わなければならない「災害対策本部の立ち上げ」について、あらかじめ留意しておかなければならない点と防災監の果たすべき役割等について述べたいと思います。

2 災害対策本部の立ち上げと防災監の役割

大規模災害が発生した場合、市町村長は、速やかに災害対策本部を立ち上げ、管内の状況をできるだけ早く把握し、対応体制を組み、住民の被害をできるだけ少なくするための活動を開始する必要があります。また、自分のところだけでは手に負えないと判断した場合には、必要に応じ、相互応援協定を結んでいる近隣市町村に応援を依頼したり、都道府県や国に助けを求めたりしなければなりません。

災害対策本部は、災害対応の司令塔です。ここで、情報を集め、整理し、状況判断をし、市町村としての対応方針を考え、指示をし、情報の発信を行うのです。災害対策本部が立ち上がらなければ、災害対応は、いつまでも現場でバラバラに行われるだけになってしまいます。

しかし、災害が大規模になるほど、災害対策本部を立ち上げること自体が難しいものになってきます。

[庁舎は大丈夫か]

災害対策本部は、普通は市町村の庁舎に置かれます。その庁舎が災害で機能しなくなったのでは話になりません。地震で倒壊したり倒壊寸前になったりして庁舎が使えず、別の建物に仮住まいしたりテントを張ったりして災害対策本部を設営した例や、出水のため1階が使

※ 前 総務省消防庁国民保護・防災部長

えなくなって、災害対策本部を2階に移動したりした例は、過去の災害報道で見聞きしていると思います。

庁舎が使えないと、本部だけは設置できたとしても、各部局の活動は半身不随に陥ります。必要な書類もデータもすぐに出てきません。情報・通信機器を初めとする様々な設備類も使用困難になります。また、執務時間中に庁舎が倒壊したら、災害対応のキーとなる職員が死傷する可能性もあります。「速やかで適切な対応」など、望めなくなるのです。

従って、庁舎の耐震診断と耐震改修は、市町村が行う公共工事等の中でも最も優先度を高くする必要があります。

また、災害は地震だけではなくありません。専門家により、様々な災害に対する庁舎のリスクアセスメントをするのが望ましいのですが、せめて、水害と崖崩れくらいは、それが起こった場合の庁舎の状況を検討し、補強、かさ上げ工事、浸水防止措置、移転など必要な対策を講じておく必要があります。

水害の場合、庁舎が冠水すると、地下の自家発電設備が使用不能になる可能性が高くなります。防災監としては、そんなことにも心配りが必要です。

[本部長は速やかに機能するか]

市町村の災害対策本部の本部長は、言うまでもなく市町村長です。市町村長が在庁中に災害が起こったのであれば、即座に本部立ち上げの指示を出し、本部長として速やかに対応できます。

しかし、災害は休日や夜間に起こることもありますし、市町村長が出張中の場合もあります。

どんな場合でも、大規模災害が発生したら、市町村長は即座に本部にかけつける努力をしなければなりません。大規模災害が発生した場合には、トップでなければできないことがたくさんあるからです。それでも、海外出張中など最悪の場合は、結果的に本部到着まで2～3日かかることもあり得ます。

大事なのは、市町村長が不在の時に大災害が起こったらどうするか、具体的な対応を決めて実行しているかどうか、ということです。

○市町村長の代理

出張その他により市町村長が不在の場合、災害発生時の対応については助役や防災監などが自動的に市長の代理を務めることになっていることが多いと思いますが、大規模災害のことを考えるとそれだけでは不十分です。2～3人の代理者を指名して順位を決めておき、その時災害対策本部にいる最上位の人が市町村長に替わって指揮をとるようにしておく必要があります。詳細は後述しますが、大規模災害の対応は「必要経費をどうするか」という問題に直結しますので、それも含めて全権限を任せられていないと、機動的な対応をとることに

逡巡する恐れがあるからです。

森市長は、体験に基づいて次のようにアドバイスしてくれました。

「市町村長が不在の場合の指揮系統を明確にしておくことは特に重要です。長岡市では水害、地震、雪害と三つの災害を経験しましたが、特に、地震の場合が問題です。地震は水害や雪害と異なり、発生を予測することがほぼ不可能です。そのため、地震発生時に市町村長やその代理者が不在である確率が大きいのです。また、余震が長期にわたることが多いため、助役や防災監等の数人で交代しないことには体力が続きません。あらかじめ、リーダーが不在、又は、交代することを前提に指揮系統を複数用意しておくことが肝要です。」

○市町村長との連絡方法

また、市町村長が不在時に災害対策本部との連絡がつかないのでは失格です。電話や携帯電話が不通になった時の次善の策を講じておかなければなりません。市町村長の携帯電話を「災害時優先電話」にしておくことは必須ですが、さらに衛星携帯電話を秘書に持たせるとか、万一の場合は、市町村長が出張先の警察署や消防署などに駆け込んで、防災行政無線などで本部に連絡をとるなどの対応を決め、継続的に実行することが必要です。一度始めても、「異動で秘書が替わった途端にすっかり元の木阿弥」ということもありますので、防災の責任者としては、特に注意しておく必要があります。

[本部機能は立ち上がるか]

阪神・淡路大震災以降、災害対策本部の立ち上げ時間や職員の参集状況などが注目されるようになりました。

管内で震度4～5以上の揺れが記録されると自動的に災害対策本部を設置することになっている自治体も多いことと思いますが、大事なのは、「本部を設置する」ことではなく、「本部機能を立ち上げる」ことです。

○職員の連絡・参集体制

まず、夜間や休日に突然災害が発生した場合に備えた宿直体制、職員への連絡体制、参集体制の整備が必要です。週168時間のうち正規の勤務時間は40時間ですから、災害の4分の3以上は夜間や休日など勤務時間外に起こると考えて、体制を整備しておかなければならないからです。

職員がごく近い範囲から通っている自治体の場合は、職員が参集すること自体はそれほど難しくないのかも知れませんが、いずれにしろ、初期の災害対応に必須の職員をどうやって確実に参集させるのか、出張や旅行などで不在の職員の代理をどうするのか、など、きちんと行おうとするとなかなか難しいことだと思います。体制を整備したつもりでも、いつの間

に行われなくなってしまった、という例もあるようです。

災害対応は、一時的に完璧な体制を作っても、長続きしなければ意味がありません。自らの団体の状況をよく考え、「災害時の初期対応」という必要条件を満たしつつ、かつ、職員の数、参集場所と職員の居所の分布、勤務環境、負担のかかる職員の処遇などから見て、ずっと続けられる無理の少ない体制を構築する必要があります。その上で、その体制を人事異動等があっても確実に継続されるようにしなければなりません。

防災監としては、連絡体制や参集体制を構築することはもちろんですが、それだけでなく、その体制を構築時に考えたとおりに維持していかなければなりません。このため、連絡訓練や参集訓練を適宜行わせる必要がありますし、人事異動の後などに実態をよくチェックしてたがを締め直すことも、防災監としての大事な役割です。

○設備・機器類の整備

新潟県中越地震の際には、せっかく整備した防災行政無線が使用できなかったことが問題になりました。非常電源が立ち上がらなかった例もあります。

防災行政無線や非常電源に限らず、災害時に使用する設備や機器類は、いざという時に確実に作動しなければなりませんし、職員が適切に使用できなければなりません。

消防法に基づく（火災に備えた）消防用設備等については、法令で点検や訓練が義務づけられています。これは、これらの設備は設置しただけで点検や訓練もせずに何年も放置されていたのでは、万一の火災の場合に役に立たないからです。法令で義務づけられていなくても、災害時に用いる設備・機器類に、点検や訓練が必要なことは全く同様です。

定められたメンテナンスをきちんと実行することは当然ですが、防災の日等の訓練の際に、すべての災害用設備・機器類を稼働させ、実際に使ってみることが必要です。

防災監は、その際に職員の使用ぶりなどをよく観察し、必要があれば、後日、設備・機器類の整備を行わせたり、追加訓練を行わせたりすることが必要です。

○非常電源整備における留意点

大規模災害時には、常用電源は必ず停電すると考えておかなければなりません。

電源の確保は、災害対策本部を機能させるためには不可欠です。照明がなければ仕事にならないことは当然ですが、テレビを見られないと外部の状況がほとんどわからなくなりますし、コピー機が使えないと情報共有も江戸時代と変わらなくなります（実戦的な防災機関の中には、災害時にあえてカーボンコピーを使って情報共有をしている例もありますが、普通はそこまでは難しいでしょう）。庁舎の構造や季節によっては、空調設備が働かないだけで、本部機能が麻痺する可能性もあります。

以上のことは災害時の常識になっていますから、災害対策本部が置かれる庁舎には非常電源を設置していることと思いますが、防災の責任者としては、「非常電源は整備されていま

す。」という部下の報告だけで安心してはいけません。チェックしてみたら、担当者のいう「非常電源」は消防用の非常発電設備のことで、一般の電気機器に使えるのは携帯型の発動発電機だけだった、などということもあるからです。

消防法で定められている非常電源は、火災時にスプリンクラーなど消防用設備等を作動させるためのもので、通常の照明やコンセントには接続されていませんし、作動時間は20分しか予定されていません。携帯型の発動発電機は、庁舎内では運転できないことが多いし、容量も限られています。

よほど小さな市町村でない限り、災害時に庁舎を災害対策本部として機能させるためには、そのための非常用発電設備を整備し、最低3日分は燃料を確保しておくことが必要です。

注意しなければならないのは、「通常、非常電源はすべてのコンセントや照明に電気を送るようにはできていない」ということです。エレベーターなども、動く台数は限られてしまいますし、空調も制限されることが多いようです。燃料を節約するために、非常時には不要と思われるところには配電しないような設計になっているのです。

従って、同じ部屋の中に、非常電源に接続されているコンセントとそうでないコンセントが併存することがあります。こんなことは庁舎管理の担当者には常識でも、防災担当者は意外に知らないことが多いものです。

災害対策本部を置くために「危機管理センター」を特に設置した場合には、その部屋は全部非常電源対応になっていることと思いますが（一応確認しておく必要があります）、普通の会議室をアドホックに本部にすることになっている場合は、災害が発生してから、プリンターやコピー機を使おうとして「電気が来ていない」と騒ぐことになりかねません。

これらの問題点は、防災の日の訓練の時などに、常用電源を全部止めて、非常電源だけで訓練をしてみれば簡単にわかりますので、1年に1回は常用電源を停止した訓練を行って課題を洗い出し、適宜改善を図っておく必要があります。

常用電源を全部停止することについては、常用電源を止めたり立ち上げたりする時に不測の事態が発生する可能性がありますので、事前の検討や準備を十分に行う必要があります。

庁舎管理や情報機器等の担当者は、不測の事態を恐れて常用電源の停止を嫌がる人が多いのですが、それを責任者として押し切るのが防災監の仕事だと考えなければなりません。最初は大変でも、一度やっておけば、次の年からは楽になります。是非、非常電源だけを使った防災訓練を行ってみるべきだと思います。